

关于师范生免费政策 促进实现教育平等刍议^{*}

陈凤娟

(厦门大学教育研究院,福建 厦门 361005)

摘要:2007年由国务院制定实施的师范生免费政策从一开始便与教育公平结下不解之缘。该政策一方面致力于为我国欠发达地区中小学培养高质量的教师,尽量缩小不同地区的学生在教育资源占有水平上的差异。另一方面,国家财政提供的“两免一补”,可以使很多优秀的贫困大学生顺利实现自己的大学梦,减小了经济发展水平对高等教育公平的影响。但是,公平始终是相对的,师范生免费政策在促进实现教育公平方面的作用,依然存在有争论之处。针对这些争论,国家应该采取相应的配套措施,逐步完善师范生免费政策,使惠民的政策更好地落到实处。

关键词:师范生免费政策;教育平等

中图分类号:G65

文献标识码:A

文章编号:1009-413X(2008)11-0061-05

2007年5月9日,国务院办公厅转发了《关于教育部直属师范大学师范生免费教育实施办法(试行)》(以下简称《实施办法》),实施师范生免费教育。关于师范生免费政策,最应关注的是公平。公平是几千年来人类矢志追求实现的社会理想。但是何谓公平?如何实现公平这一社会理想?这些问题也是几千年来争论不休的话题。无论作何界定,人们普遍认为公平代表人们进行判断的价值取向,现实社会中公平的实现表现为平等。

何谓公平,怎样才是真正实现平等都是备受争议的。本文中“平等”的内涵采纳了罗尔斯的“民主的平等”这一界定。依据罗尔斯《正义论》中的相关原则,即社会在允许差别的同时,必须最优先地考虑最弱势群体的利益。如此一来社会不仅能实现权利的平等,机会的平等,而且也能最大限度地接近事实

上的平等。

一、师范生免费政策的核心价值是追求教育平等

“十七大”上有代表认为教育公平是整个社会公平在教育领域的延伸,是实现社会公平的基石^[1]。将教育公平的重要性上升到新的高度。瑞典著名的教育学家胡森曾说过:“若干年以来,无论是在国内还是在国际上,就教育问题进行的讨论中,平等已经变成一个关键的词。”教育作为培养人的活动,在现阶段是一种准公共产品(当然义务教育阶段的教育是公共产品),人们普遍认为受教育权是基本的社会权。所以,政府的确有责任保证实现教育平等。虽然由于社会发展水平的局限,绝对平等地占有教育资源是不现实的,但是为了实现教育平等这一目标,

* 收稿日期:2008-10-07

基金项目:本文受2007年度“福建省高等学校新世纪优秀人才支持计划”资助。

作者简介:陈凤娟(1983-),女,厦门大学教育研究院研究生,主要研究方向为考试改革与管理。

政府应该根据“补偿原则”,制定相关政策切实保护“弱势群体”接受教育的权利,保证全体社会成员受教育程度的差别不至于严重到威胁社会稳定。实现教育平等不仅包括受教育机会的平等,必须在一定程度上还包括教育过程和结果的平等,即同等能力、不同出身背景的个体受教育程度的差距仅限于一定范围之内,但这并不是限制个体受教育结果的多样性。

(一)补偿性政策:一流大学采用专门的培养方案,旨在为欠发达地区培养优秀的中小学教师

《实施办法》中指出制定和实施师范生免费政策,目的在于促进全社会形成尊师重教的氛围。我国尊师重教的传统源远流长,但是学堂里“先生”的社会地位并不是很高。清代李壁瑜曾作对联为自己的处境而感慨:“伤心夜雨,蕉窗点半盏寒灯,替诸生改之乎者也;回首秋风,桂院剩一枝秃笔,为举家谋柴米油盐。”这样的语句把人们在观念上对教师的敬仰与现实生活中教师地位的不甚理想之间的矛盾显得淋漓尽致。时至今日,社会上尤其是在我国经济欠发达地区对优秀教师的渴望和人们“不当孩子王”矛盾依然存在。

教师地位如果不能与社会赋予他们的责任等量齐观,很容易影响到师资的整体质量和水平。我国经济发展呈现出的显著的城乡差异和地区差异,使得师资力量、师资水平的城乡和地区差异也十分明显。当前由于农村的经济发展水平较低,依然有40万代课教师,全国有30万教师学历不合格,并且很多教师都是“后学历”^[2]。与之成鲜明对比的是,不乏有博士到大城市重点中学执教。在农村等广大欠发达地区,因为经济水平落后,在一定程度上影响到教师待遇,而较低的待遇又不利于吸引新生力量扩充师资队伍,还会导致已有人才的流失,最终便影响到欠发达地区整体师资水平。

众所周知,教师作为教育的基本要素,是直接参与培养人的活动的主体,其在教育中的地位和作用是不可替代的。尤其是在经济欠发达地区,教育过程中教育影响(教育的三种基本要素之一)这一要素贫乏,所以在整个过程中教师对学生的影响更具有决定性的作用。故此,师资力量和水平显著的地区差异,便直接影响到教育资源分配中地区间的平等。由于欠发达地区经济的劣势,使其师资水平比较低,从而令当地的受教育者成为教育资源分配的“弱势群体”。

师资力量和师资水平的地区差异明显,这与实

现教育平等的理想是相背离的,更与构建和谐社会的时代强音不符。2007年出台的师范生免费政策,为这一矛盾的解决带来了曙光。从某种意义上说,师范生免费政策是一种平衡地区间师资力量差距的“补偿性政策”。《实施办法》规定,免费师范生入学前与学校和生源所在地省级教育行政部门签订协议,承诺毕业后回生源地从事中小学教育十年以上。国家鼓励免费师范毕业生长期从教、终身从教。在招生过程中对免费师范生的生源地的规定也是明显向中西部地区倾斜的。从2007年六所部属师范大学免费师范生的招生情况可以看到:六所部属师范大学共招10933名免费师范生,中西部地区的生源有所增加,占全部生源的90.8%;农村生源占全部生源的60.2%,比去年增加了16个百分点。这就意味着,中西部的广大地区即将要迎来数以万计的优秀中小学教师。显然,政治实践者根据“补偿性”原则,开始关注这些出生于“不利”的社会背景下的人们,为实现他们与其他人群之间的平等采取了措施。

更令人欣喜的是部属六所师范大学的生源质量和结构在很大程度上也有了很大改善。免费师范生采用提前批录取,各校在各省录取的分数线均高出重点线,并且男生比例有所增加,达到38.7%^[3]。优质的生源质量,成为培养优秀教师的前提。六所全国首屈一指的师范大学,培养出的教师总体的质量是毋庸置疑的。并且,各校均为免费师范生提供了适合其未来工作需求的课程计划和特殊的培养计划。这真的不失为为中西部输送优秀教师的可持续发展的政策。上述举措均有利于保证经济欠发达地区教师队伍的优化。虽然2007年产生的万余名免费师范生对提高我国欠发达地区中小学教师水平,可谓杯水车薪,但是师范生免费政策的落实确实为减小地区间师资力量和水平之间的差距迈出了实质的一步。

(二)“两免一补”,解决贫困大学生经济困难,确保人人平等地接受高等教育

由我国的发展水平决定,不能够确保人人享受高等教育。但是高等教育在培养人才方面发挥着巨大功能,在促进提高个体的社会地位方面有不可替代的作用。所以,在现阶段,谁来享受高等教育是一个利益分配的过程。如何保证分配的公平呢?虽然高考备受争议,但是社会普遍认为用高考决定谁享受高等教育是现阶段最可行、最公平的方法。即使高校招生严格坚持“分数面前人人平等”,也仅能保

障人人平等地享受教育的机会。

实现教育平等还受到经济发展水平等多种因素的影响。自 20 世纪 90 年代末,我国逐渐实行高等教育投资体制改革,实行高等学校收取费用的高等教育成本补偿政策,个人和国家共同分担高等教育的成本。此举在市场经济背景下,全世界高等教育大众化浪潮的驱动下,是穷国办大教育的必然。这也是高等教育成本自身的特点决定的。高等教育的成本支出是一种投资,是一种人力资本的投资。一方面,高等教育可以为社会经济与文化科学技术的发展提供必要的人才资源,从而可以从整体上提高民族素质,提高综合国力,改善社会的文化氛围,提高社会的文明程度。另一方面,个体接受高等教育,就能得到更多的知识和技能,这些知识和技能在进入市场后会提高生产率,从而提高个人收入和社会地位^{[4](P313)}。但是当前我国贫富分化严重,高等教育学费增长过快以及较高的学费水平已经影响到一部分人接受高等教育的机会。高等院校的平均学费在 2000 年比 1994 年上涨了 4.6 倍。虽然有调查显示全国各地高校学费的总体标准依旧稳定在 2000 年的水平,并且据 2007 年国家规定:未来 5 年内学费、住宿费不会上调^[5]。但是即使按照 2000 年的学费水平,高等教育成本分担甚至造成中等收入家庭入不敷出。“贫困生”问题成为社会关注的焦点。

社会十分关注“相对的高额学费”对部分人平等地享受高等教育的权利构成的威胁。每年高校招生期间媒体上总会出现相关的报道——高额的学费为原本并不富裕的家庭蒙上了阴影,甚至造成不少悲剧。出现这样的现象,是社会改革中难以避免的,然而政府并没有等闲视之。为了实现教育平等,国家也在进一步完善符合国情的“教育成本分担机制”,建立并实施了具有可操作性的“奖、助、贷”等一系列直接资助政策。2007 年制定实施的师范生免费政策,在促进实现教育平等实现方面,不亚于上述措施。师范生免费政策规定:“免费师范生在校学习期间免除学费,免缴住宿费,并补助生活费。所需经费由中央财政安排。”并且规定:“有志从教并符合条件的非师范专业优秀学生,在入学二年内,可在教育部和学校核定的计划内转入师范专业,并由学校按标准返还学费、住宿费,补发生活费补助。”如此全面、具体的措施虽然不能为所有出身贫寒的大学生顺利实现大学之梦解除经济上的后顾之忧,至少可以解除经济困难给一部分优秀青年带来的接受高等教育的威胁。

二、促进实现教育公平,师范生免费政策依然任重道远

教育公平是一个牵动全社会人的神经的话题。师范生免费政策的颁布,更可谓一石激起千层浪,人们对此褒贬不一。这恰恰是对这一政策重要性的最好的诠释,因为它关系重大,所以倍受关注。对师范生免费政策在促进实现教育平等方面的作用,不乏有人表示以下的忧虑。

(一)一纸契约:眼前困境与“远大理想”的博弈

《实施办法》中规定,免费师范生一定要承诺毕业后从事中小学教育十年以上。到城镇学校工作的免费师范毕业生,应先到农村义务教育学校任教服务二年。这样的规定,的确可以保证提高经济欠发达地区的教师水平,平衡地区以及城乡之间师资力量差异。但是,这样的契约关系对于享受免费待遇的莘莘学子而言,在现实意义上是否是平等,很多学者认为依然有待商榷。

在师范生免费政策的设计阶段,有人发出了这样的呼吁:“免费师范生,三年时光顶四万学费”,“免费读大学是件高兴的事,但十年的服务契约和两年的‘农村教学契约’,又让许多学子望而却步。”服务年限规定也许尚待科学化。纵观历史,清末癸卯学制中义务年限暂定为六年,1907 年改为五年。民国初年的师范生政策对本专科生的服务年限进行了更为具体的规定^[6]。但均不会有十年那么长。

所以考生在报名中还是不免犹豫,有所顾忌。2007 年 9 月 27 日《南方周末》对免费师范生的报道中如此叙述:“这群命运被提前规划的孩子们,他们如何在四年的大学生涯放飞梦想,又如何在急剧转型的社会中把握自己的茫茫前程?”签订这样的契约意味着让刚刚高中毕业、社会化程度不高对整个人生还很懵懂的大学生,必须在解决眼前经济困难和以后较窄的职业平台之间做出选择。如果很多人都如此文中的主人公一样因为经济困难“被迫”选择作免费师范生,那么师范生免费政策作为保证教育平等的政策,却成为摆在广大考生面前的两难选择。乔纳森·科佐尔认为,“让个人打破在他到来之前我们已经锁上的并栓牢的门,这是不公平的”。

此外,《实施办法》规定,免费师范生如果违约应退还按规定享受的免费教育费用并缴纳违约金,并且会被记入诚信档案。另外,免费师范生毕业前及在协议规定服务期(十年)内,一般不得报考脱产研究生。教育部出台这个《办法》的确为了保证计划的

顺利实施,基本都停留在“惩罚”两字上,其中只有一句“国家鼓励免费师范毕业生长期从教、终身从教”,却没有任何具体的激励性措施,也没有什么为免费师范生设身处地考虑的措施^[7]。

(二)心理落差:部属师范大学培养的“精英”教师与艰难的就业环境间的“天堑”

经济欠发达地区师资力量薄弱,固然是经济落后的产物,但同时也是由高等教育自身的原因造成的。实施免费师范教育是对历史上整个高等教育体制改革的纠偏。院校合并和综合性院校成为发展趋势,师范教育尤其是地方师范教育的功能被边缘化了^[8]。在这个背景下,师范教育实施改革,采取措施提高欠发达地区的教师质量,势在必行。

那么正是基于这样的前车之鉴,部属的六所师范大学作为师范生免费政策的实施基地,培养出的“精英”教师能否真正去最需要的教育一线去,也许是真正令人堪忧的事情。趋利避害,人往高处走是人之常情,所以“新疆的学生在北京、上海接受师范教育,如果能够回新疆留在乌鲁木齐,或者留在某一个地级市重点学校,他不可能到边远地区的教学点上去”^[8]。部属师范大学培养出的“精英”教师到边远地区就业,心理落差会很大。

另一方面,地方师范院校的办学定位鲜明指出要服务地方,这便决定了其毕业生大都适合并且会回到基层地任教。据统计:云南省10余所本科师范院校的毕业生80%以上都回到了基层教育战线任教。玉溪师范学院2004年至2006年的2373名毕业生中,有68.7%去了基层教育单位^[9]。所以,国家应该将师范生免费政策引入地方师范院校。

三、完善师范生免费政策的建议

师范生免费政策的初衷在于追求教育的平等。为了更大程度地实现教育平等,针对人们的上述担忧,可以对师范生免费政策做出进一步的完善。

(一)师范生免费政策应与其他提高教师地位的政策相结合,促进欠发达地区教师队伍的扩大

师范生免费政策虽然为经济欠发达地区引进优秀教师提供了政策保障,但是还不乏有强制或惩罚的因素在起作用。为了实现促进全社会形成尊师重教气氛的目标,让更多的有志青年投身于教育事业,根本方法是切实提高教师的经济待遇和社会地位,在全社会形成浓重的尊师重教的气氛,也不是单靠一项师范生免费政策能够达成的。但是可以以此项政策为契机推出一系列改革,切实提升教师的社会

地位,提高经济欠发达地区的中小学师资水平。

首先,应该切实落实并提高欠发达地区教师工资和其它福利待遇,以吸引更多的人才,至少要防止现有的教师尤其是优秀教师的流失,同时也让在学的学生不因为以后的工作待遇感到过分忧虑,三心二意,以致荒废学业。长远来看,如果没有配套的措施来保障,即使这些为欠发达地区培养的专门“人才”,最后也会有流失的危险。所以,在师范生免费政策落实的同时,提高中小学教师待遇和社会地位势在必行。随着全社会教师的待遇和地位切实得到了提高,便可以吸引更多的人来从事教师这一职业,到时便不再需要政策中强行规定十年的服务年限,即使是有服务年限的规定,也不再会成为考生的踌躇。

其次,应该建立并且完善中小学教师尤其是农村的中小学教师的补充机制,保证落实免费师范生的教师编制,同时吸引优秀的人才加入教师的行列。

(二)汲取经验,中央和地方财政共同推进广大师范院校来实施师范生免费政策

目前由于我国经济发展水平的限制,一时间难以将师范生免费政策在全国全面铺开。同时也因为国家财政拨款在部属院校实施免费师范生的政策操作比较容易。重要的是部属大学的师范生作为未来经济欠发达地区的教师,知识和业务水平还是不用担心的。这会极大地提高这些地区的师资水平,能为师范生免费政策的推广做示范。

但是,实施免费师范生政策的范围着实应该扩大。广大的地方师院尤其是处于西部地区的师范院校,更亟待师范生免费政策的到来。中央和地方应该相互密切配合共同建立免费师范生的财政分担体系,高等院校也应该根据自己的情况,根据实施办法中一些措施的相关经验,设置与此配套的师生激励机制。当然,地方政府以及其他相关部门在编制、教师待遇等政策具体项目的落实上应当给予大力支持。根据《实施办法》,在六所部属师范大学实施免费师范生计划也旨在为免费师范教育的全面实施起到示范作用。据悉,2007年,江苏省师范生录取已经进入提前批,南通已经开始作为实施地方师范生免费政策的试点,四川师范大学也招收了部分免费师范生。上海师范大学筹措2008年招收免费师范生。六所部属师范大学以及上述地方师范院校第一轮免费师范生招生工作,为以后地方师范院校落实这一政策积累了宝贵的经验。

综上所述,师范生免费政策是国家为实现教育

平等采取的补偿性政策,是构建和谐社会的重要举措,该项政策在促进实现教育公平方面,以特殊的方式做出了贡献。但是每一项政策在实施之初,一方面由于自身不完善,另一方面由于不同话语权

的社会主体从自身的角度予以评论,而备受争议。总之,公平是相对的,欲最大程度实现教育平等,需要逐步完善师范生免费政策。

参考文献:

- [1] 三人谈.教育公平与社会公平[J].光明日报,2007-10-14.
- [2] 教育部官员.国内30多万教师学历不合格[EB/OL].
<http://www.chinadaily.com.cn/hqzg/2007-09/11/content-6096768.htm>
- [3] 免费师范生招生进展顺利、开局良好、成效显著[EB/OL].
<http://www.people.com.cn/GB/32306/54155/57487/6243800.html>
- [4] 闵维方.高等教育运行机制研究[M].北京:人民教育出版社,2002.
- [5] 叶铁桥.大学开学了,学费涨了吗?[N].中国青年报,2007-09-06.
- [6] 胡娇.我国师范生免费制度考略[J].河北师范大学学报(教育科学版),2008,(5).
- [7] 张立洁.“师范生免费”三年时光顶四万学费?[J].三月风.新闻人物,2007,(7).
- [8] 张英.杨东平:免费师范教育=纠偏[N].南方周末,2007-09-27.
- [9] 雷成.西部师范呼唤免费师范生教育[N].中国青年报,2007-07-16.

A tentative study of the tuition-free policy for the normal university undergraduates and educational equality

CHEN Feng-juan

(Education Research Academy, Xiamen University, Xiamen, Fujian 361005, China)

Abstract: The tuition-free policy for the normal university undergraduates that is in effect since 2007 is committed to the equal education and training would-be teachers for the poor regions. Moreover, the national financial support of the gifted students from the poverty-stricken regions helps many with their dreams of higher education. The equality, however, is so limited that more work needs doing to benefit more.

Key words: tuition-free policy for the normal university undergraduates; educational equality

[责任编辑 高小丽]